

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

Концепция реорганизации ОМПУ второго уровня

Октябрь 2026 года

РЕЗЮМЕ

Концепция, представленная Правительством 1 октября 2026 года, задает определенное направление, однако в нынешнем виде не содержит достаточных элементов для обоснования полноценного и тщательно проработанного законопроекта. В ней отсутствуют оценка воздействия и консультации с местными сообществами, а объявленный график невозможно соблюсти без ущерба качеству закона.

Проблемы начинаются уже с самого процесса. Модель изменилась от «до 10 единиц» в апреле до «3 регионов» в октябре, при этом новая модель не обсуждалась публично, а законодательный пакет планируется представить Парламенту уже в том же месяце, когда была опубликована Концепция. Территориальную структуру предполагается утвердить примерно за год до всеобщих местных выборов 2027 года, тогда как полномочия и финансирование будут определяться только в течение 2027 года, то есть уже после утверждения новой карты. Что именно будут выбирать граждане в 2027 году, если они еще не будут знать, какими полномочиями, доходами и обязанностями будет обладать избираемый ими орган? Проблема заключается не только в скорости реформы, но и в последовательности принятия ее компонентов.

Сама Концепция также не является последовательной. Регионы, органы которых избираются напрямую, дублируют агентства регионального развития (ADR) и при этом не получают собственных обязательных полномочий. Большинство районных служб передаются не примэриям, а министерствам и агентствам, что противоречит риторике «власть в твоей примэрии». Также отсутствуют расчеты расходов и экономии, равно как и юридическая модель муниципия Тараклия.

Существует и пробел, выходящий за рамки Концепции второго уровня, но непосредственно связанный с ней. Правительство обещает «сильные примэрии», однако не предложило ни одной конкретной меры фискальной децентрализации, которая позволила бы примэриям формировать собственные доходы. Сегодня собственные доходы составляют около 11% бюджетов примэрий, а единственные конкретные налоговые решения, объявленные на 2027 год, фактически сокращают местные доходы. Без финансовой автономии более крупные примэрии, образовавшиеся в результате объединения, останутся столь же зависимыми от трансфертов, как и малые.

Основная рекомендация: отложить внесение пакета в Парламент до проведения реальных консультаций и оценки воздействия, а территориальную реформу сопровождать пакетом мер по фискальной децентрализации с конкретными цифрами и графиком.

Что предлагает Концепция

Концепция предусматривает замену 32 районов тремя административными регионами (Север, Центр, Юг) и муниципием Тараклия как единицей второго уровня. Кишинёв, Бельцы и АТО Гагаузия сохраняют свой статус и остаются вне регионов. Разграничение основывается на регионах развития, предусмотренных Законом № 438/2006, за двумя исключениями: Тараклия и Бельцы.

Единица	Включенные районы	Население (Перепись 2024)	Административный центр
Центральный регион	13	670 088	мун. Кишинёв (вне региона)
Северный регион	11	514 105	мун. Бельцы (вне региона)
Южный регион	7	280 237	мун. Кахул
Муниципий Тараклия (уровень II)	1 (бывший район)	26 435	Тараклия

Реорганизация основывается на пяти изменениях. Первое касается мандата регионов, который является узким: региональное развитие и поддержка примэрий посредством десяти функций по планированию, содействию и реализации проектов. Региональные советы избираются напрямую, а их председатели избираются самими советами.

Районные службы распределяются по двум направлениям. Культура, молодежная политика, лагеря и библиотеки передаются примэриям, тогда как образование, социальная помощь, первичная медицинская помощь, архивы, главные архитекторы и бюджетная поддержка переходят к центральным органам власти. Имущество, используемое для оказания местных услуг, передается на первый уровень с согласия районных советов.

Наконец, Концепция обещает более компактные региональные аппараты и бюджеты. Для сравнения: в 2025 году бюджеты районов в совокупности составили 9,156 млрд леев, из которых 77% (7,049 млрд леев) приходились на трансферты для системы образования.

Объявленный график предусматривает внесение законодательного пакета в Парламент в октябре 2026 года, изменение положений о полномочиях и финансировании в 2027 году и создание регионов в ходе всеобщих местных выборов 2027 года. Концепция применяется только к территории, находящейся под эффективным контролем конституционных властей.

Положительные аспекты

Функциональная логика Концепции является последовательной и должна быть сохранена при любой окончательной модели. Прежде всего, услуги остаются в населенных пунктах: учреждения не перемещаются в административный центр региона, и гражданам не потребуется туда ездить. Непрерывность предоставления услуг определяется как центральный принцип переходного периода, чтобы ни одна услуга не прекращалась исключительно из-за изменения административной карты.

Столь же оправданным является решение передать имущество, используемое для оказания местных услуг, первому уровню, а не регионам, что предотвращает концентрацию собственности в региональных центрах. Концепция также не навязывает единые отраслевые карты: здравоохранение, отходы, чрезвычайные службы и социальная помощь продолжают организовываться в соответствии с логикой каждой отдельной сферы.

Регионы соответствуют пороговым значениям NUTS 3 (150 000–800 000 жителей), что является полезным с точки зрения политики сплочения. Предлагаемая эволюция ADR от промежуточного органа к управляющему органу также является реалистичной и основывается на уже опробованном опыте.

Соответствие Европейской хартии местного самоуправления

Республика Молдова ратифицировала Хартию в 1997 году. С точки зрения ее стандартов Концепция оставляет нерешенными четыре проблемы.

Статья	Требование	Проблема в Концепции
Ст. 3	Местные органы власти управляют существенной частью общественных дел	Уровень II избирается напрямую, но не имеет собственных обязательных полномочий; предусмотрены лишь содействие и помощь по запросу
Ст. 4 ч. (6)	Своевременные консультации с местными органами власти по решениям, затрагивающим их интересы	Районные советы и примэрии не консультировались по модели трех регионов
Ст. 5	Предварительные консультации с местными сообществами при изменении границ, при необходимости посредством референдума	При упразднении 32 районов содержится лишь ссылка на particip.gov.md и консультации в рамках объединения примэрий
Ст. 9	Наличие собственных финансовых ресурсов, соразмерных полномочиям	Регионы почти полностью зависят от трансфертов; формула финансирования отложена до 2027 года

Последняя проблема — финансовые ресурсы — касается не только регионов, но и всей реформы в целом и рассматривается отдельно ниже. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы осуществляет

мониторинг применения Хартии, а предварительное заключение Конгресса либо Венецианской комиссии могло бы снизить риск последующих негативных выводов.

Отсутствие общественных консультаций и поспешный график

Модель трех регионов не была предметом каких-либо общественных консультаций до 1 октября 2026 года, при этом законодательный пакет планируется представить Парламенту уже в том же месяце. Национальные консультации, проведенные в январе–марте 2026 года, состоялись до появления обеих версий Концепции второго уровня и, соответственно, не охватывали ни одну из них.

Несколько существенно менялся проект в процессе, видно из хронологии. 8 апреля 2026 года первая Концепция предусматривала реорганизацию 32 районов в 10 укрупненных структур и обещала широкие публичные консультации в регионах до утверждения законодательной базы в октябре 2026 года. В сентябре генеральный секретарь Правительства заявлял, что останется «менее восьми» районов. К 1 октября Концепция трансформировалась в модель трех регионов с существенно более узким мандатом, чем у «центров регионального развития», заявленных весной.

Рисунок 1. График реформы второго уровня, январь–октябрь 2026 года

Количество единиц, их роль и полномочия кардинально изменились, однако обещанные в апреле консультации по новой модели проведены не были. Были проигнорированы и сигналы со стороны местных властей. Конгресс местных властей Молдовы (CALM) счел апрельскую Концепцию слишком общей и потребовал ее пересмотра посредством широкого национального диалога, а в июле призвал назначенного премьер-министра разрабатывать реформу в реальном диалоге с местными администрациями. В своей позиции относительно новой Концепции CALM положительно оценил организацию в три региона, увязанную с существующей системой регионального развития. Однако эта оценка касается исключительно территориальной конфигурации, тогда как полномочия, финансирование и порядок избрания региональных властей еще требуют уточнения.

Предложенный график не выдерживает и юридической проверки. Закон № 239/2008 требует, чтобы объявление о консультациях и соответствующие материалы были опубликованы не менее чем за 15 рабочих дней до завершения проекта, а срок для подачи рекомендаций составлял не менее 10 рабочих дней. Если отсчитывать этот минимальный срок с 1 октября, он завершается примерно 22 октября 2026 года. До конца месяца останется лишь несколько дней на согласования, юридическую и антикоррупционную экспертизу, утверждение Правительством и два чтения в Парламенте.

К этому добавляются избирательные стандарты. Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах Венецианской комиссии рекомендует не изменять фундаментальные элементы избирательного законодательства, включая границы избирательных округов, менее чем за год до выборов. Избранные в ноябре 2023 года местные представители обладают мандатом до осени 2027 года, поэтому запас времени составляет примерно один год.

Наконец, последовательность этапов перевернута. Территориальная структура принимается в 2026 году, а полномочия и финансирование — только в 2027 году. Таким образом, гражданам предлагается избирать региональные советы, полномочия и бюджеты которых еще не определены законом.

Проблема проектирования: регионы, ADR и CRD

Предлагаемые регионы создают мало дополнительной ценности по сравнению с существующими структурами, поскольку рискуют дублировать как агентства регионального развития (ADR), так и региональные советы по развитию (CRD). В таблице ниже сравниваются функции этих трех структур.

Функция	Регион (Концепция)	ADR	CRD (Закон 438/2006)
Региональная стратегия и приоритеты	Утверждает региональный совет	Технически разрабатывает	Уже сегодня утверждает
Подготовка проектов	Да, включая помощь примериям	Да, уже сегодня	—
Управление программами финансирования	Нет	Да (промежуточный орган, впоследствии управляющий орган)	—
Бенефициар договаривающий орган /	Да, для региональных проектов	Нет	Нет
Собственность на созданные инвестиционные объекты	Нет, переходят примериям	Нет	Нет
Легитимность	Прямые выборы	Агентство	Представители уровней I и II и гражданского общества
Институциональный контроль / координация	Четко не определены	Технический орган / управляющий орган	Представительный и утверждающий орган

Первая проблема заключается в двойном наложении функций: Концепция не объясняет, что произойдет с CRD, которые уже сегодня утверждают региональные стратегии и приоритеты. Вторая связана с характером полномочий. Десять функций регионов почти полностью сводятся к содействию, помощи и добровольному участию, без каких-либо собственных обязательных полномочий. Возникает парадокс: региональный совет, избираемый напрямую и поэтому обладающий высокой легитимностью, но не имеющий реальной власти, рискует превратиться либо в политическую арену, либо в структуру без содержательного наполнения.

При этом остается без ответа фундаментальный вопрос: для чего именно региональный совет избирается напрямую?

Прямые выборы обеспечивают региональному совету более высокую демократическую легитимность, чем административной структуре или агентству, однако такая легитимность должна сопровождаться соответствующими полномочиями и ответственностью. В нынешнем виде Концепции регион не получает четкого набора собственных обязательных полномочий, не управляет программами регионального финансирования, а его институциональные отношения с ADR и существующими структурами регионального развития определены недостаточно четко.

Таким образом, возникает потенциальная асимметрия между демократической легитимностью и фактическими юридическими полномочиями: гражданин напрямую голосует за региональный совет, однако остается неясным, какие ключевые решения этот совет вправе принимать, какими ресурсами он распоряжается и за какие результаты может быть привлечен к ответственности. Между тем в системе местного публичного управления прямые выборы должны соответствовать реальным полномочиям, ресурсам и публичной ответственности.

Следовательно, законопроект должен прямо ответить на четыре вопроса: (1) какие собственные обязательные полномочия осуществляет регион; (2) какими финансовыми ресурсами он распоряжается; (3) какие отношения власти или координации существуют между региональным советом и ADR; и (4) за какие конкретные результаты региональный совет несет политическую ответственность перед избирателями. При отсутствии этих ответов прямые выборы региональных советов рискуют создать институт со значительной электоральной легитимностью, но ограниченными возможностями принятия решений.

Отношения с ADR вызывают еще два вопроса. Регион может выступать бенефициаром проектов, однако созданное имущество передается примэриям, несмотря на то что обязательства по обеспечению устойчивости проектов после их завершения при использовании средств ЕС обычно возлагаются на бенефициара. Одновременно ADR будет оценивать и отбирать проекты, в которых регион с той же территории

выступает бенефициаром, что требует четких механизмов разграничения функций для предотвращения конфликта интересов.

Аналогия с Румынией также не является полной. Там второй уровень образуют 41 жудец, обладающие реальными полномочиями, тогда как регионы развития не являются административно-территориальными единицами и не имеют статуса юридического лица.

Концепция реформы ОМПУ второго уровня недостаточно четко объясняет, каким образом новые регионы будут учитывать потребности сельских сообществ в приоритетах развития. Необходимы механизмы участия МИГ (местных инициативных групп, GAL) и местных партнеров, использование существующих местных стратегий и прозрачные критерии распределения инвестиций, чтобы предотвратить концентрацию ресурсов в городских центрах и усиление территориальных диспропорций.

Помимо региональной архитектуры Концепция приводит и к рецентрализации. Образование, социальная помощь, кабинеты семейных врачей и центры здоровья, архивы, главные архитекторы и бюджетная поддержка передаются министерствам и агентствам, тогда как примэриям передаются в основном учреждения культуры, молодежной политики и лагеря. Итоговый результат противоречит лозунгу «местной власти не нужны посредники».

Финансирование регионов, в свою очередь, также остается неясным. Регионы зависят от трансфертов из государственного бюджета и не имеют собственных доходов. Примэрии бывших районных центров принимают учреждения, обслуживающие также соседние села, однако финансовое сотрудничество с ними остается добровольным. Поскольку формула финансирования отложена до 2027 года, риск появления необеспеченных финансированием полномочий является реальным.

Сильные примэрии без собственных доходов? Отсутствующая фискальная децентрализация

Эта проблема формально не относится исключительно к Концепции второго уровня, однако непосредственно вытекает из цели, заявленной самим Правительством. Реформа местного публичного управления публично продвигается под лозунгом «сильные примэрии», который одновременно является названием официальной платформы реформы. Однако примэрия сильна лишь в той степени, в какой она способна самостоятельно финансировать свои приоритеты. Без фискальной децентрализации объединение и реорганизация второго уровня изменяют карту, но не соотношение сил между центром и местными сообществами.

Само Правительство признает этот диагноз. Концепция реформы ОМПУ от апреля 2026 года показывает, что 60,5% доходов примэрий поступают в виде трансфертов из государственного бюджета, тогда как собственные доходы составляют лишь около 11,1% по сравнению примерно с 30% в странах Юго-Восточной Европы. В том же документе Правительство объявляло о намерении скорректировать доли отчислений от налога на доходы физических лиц, перераспределить часть НДС в пользу примэрий, постепенно скорректировать налог на имущество и актуализировать кадастровый учет. Однако эти намерения остались на уровне деклараций: отсутствуют сроки, цифры и проекты нормативных актов.

Единственными финансовыми компонентами с конкретными цифрами и сроками остаются стимулы для объединения: около 6,5 млрд леев на 2026–2030 годы, включая 3 000 леев на одного жителя для новых административных единиц, образованных в результате объединения. Это значительные средства, но они представляют собой трансферты и гранты от центральной власти, а не собственные доходы. Они позволяют финансировать отдельные инвестиции, но не создают устойчивую налоговую базу и сохраняют примэрию в положении заявителя по отношению к Правительству.

Более того, конкретные налоговые решения, находящиеся сейчас на рассмотрении, движутся в противоположном направлении. Проект налоговой политики на 2027 год, находящийся в Парламенте, увеличивает персональное освобождение от подоходного налога с 29 700 до 40 020 леев, что, по оценке CALM, сокращает доходы местных бюджетов примерно на 820 млн леев без компенсации из государственного бюджета. Тот же проект предусматривает, что если местный совет своевременно не утверждает решение о ставках, применяется минимальная ставка налога на недвижимое имущество, а не ранее утвержденная ставка. CALM оценивает, что некоторые населенные пункты могут таким образом потерять от 50% до 83% доходов из этого источника. Таким образом, в 2027 году одновременно могут совпасть переоценка недвижимого имущества, местные выборы, новые административные границы и сокращение местной налоговой базы.

Независимые анализы приводят к тому же выводу. Expert-Grup отмечает, что чрезмерная фрагментация примэрий является структурным барьером, однако одного лишь объединения недостаточно: территориальная реформа должна быть увязана с масштабной фискальной децентрализацией, которая укрепит способность собирать местные доходы и снизит зависимость от трансфертов. Такое же требование следует из ст. 9 Хартии, согласно которой местные органы власти должны обладать собственными, достаточными и пропорциональными их полномочиям ресурсами.

Решения известны и на протяжении многих лет формулируются местными властями. CALM предложил, чтобы налог на доходы физических лиц полностью направлялся в бюджеты первого уровня и уплачивался по

месту жительства налогоплательщика, а не по месту работы, чтобы доходы оставались там, где фактически живут люди. Также предлагалось направлять 25% налога на доходы юридических лиц, собранного на территории каждой административной единицы, и увеличить долю поступлений от платежей за природные ресурсы с 50% до 75%. К этому добавляются налог на имущество, основанный на актуализированной стоимости и фактически администрируемый примэриями, а также прозрачная формула выравнивания для единиц с ограниченной налоговой базой.

Территориальная реформа является естественным моментом для проведения таких изменений, поскольку объединенные примэрии наконец будут обладать необходимым масштабом и административной способностью для управления более значительными собственными доходами. Если фискальная децентрализация снова будет отложена, «сильные примэрии» останутся сильными только на бумаге.

Другие пробелы

Муниципий Тараклия является наиболее неясной конструкцией Концепции. Муниципий второго уровня, включающий села, представляет собой новую юридическую модель с полномочиями, которые «еще предстоит определить». Необходимо проверить ее соответствие критериям получения статуса муниципия и принципу равного обращения. Ссылка на Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств сформулирована корректно, однако не заменяет полноценной юридической модели.

Оценка воздействия практически полностью отсутствует. Концепция обещает снижение расходов, но не содержит никаких расчетов экономии, количества должностей, организационной структуры или стоимости переходного периода. Она также не объясняет, почему было решено отказаться от 10 единиц, предусмотренных в апреле, или почему не была выбрана модель муниципализации.

Передача районного имущества осуществляется «с согласия и на основании решения районных советов», однако не предусмотрено никакого механизма на случай, если соответствующий совет откажется либо затян timer принятия решения. Что касается персонала, Концепция допускает прекращение отдельных служебных отношений, однако не оценивает масштаб последствий. Практически все 32 города — районных центра, за исключением Кахула и Тараклии, теряют статус административных центров, что влечет местные экономические последствия, которые также не были оценены.

Концепция должна предусматривать публичный механизм мониторинга реформы с периодическими отчетами, сопоставляющими достигнутые результаты с исходной ситуацией и позволяющими обосновывать устранение возникающих препятствий или проблем с доступом к услугам.

Три последовательные модели второго уровня

Концепция сочетает слабый регион, избираемый напрямую, с ADR, которое становится управляющим органом. Таким образом, она заимствует наиболее затратные элементы двух последовательных европейских моделей: выборы и региональный аппарат без полномочий плюс отдельное агентство. Между тем существуют три последовательных варианта, каждый из которых имеет собственные преимущества и риски.

Вариант	Суть	Преимущества	Риски	Какую проблему решает
1. Реальный регион	Избираемые регионы с собственными полномочиями: региональные дороги, региональные системы водоснабжения и обращения с отходами, профессиональное образование, возможно, региональные больницы. В долгосрочной перспективе регион становится управляющим органом, а ADR — его исполнительным агентством (польская, итальянская, французская модели).	Выборы получают реальное содержание; единый субъект отвечает за региональное развитие; наилучшая основа для фондов сплочения	Более высокие расходы и сложность; требуется административная способность и собственные доходы; невозможно реализовать в нынешние сроки	Отсутствие регионального уровня с реальными полномочиями и ответственность за региональное развитие. Четко определяет, кто принимает решения, кто исполняет и кто отвечает за инфраструктуру и услуги регионального значения.
2. Ассоциативный регион	Без прямых выборов: ассоциация примэрий либо усиленный CRD, при этом ADR выступает техническим инструментом	Дешевле; соответствует реальному мандату; примэрии контролируют приоритеты	Косвенная легитимность; риск конфликтов между крупными и малыми примэриями	Устраняет дублирование административного региона, ADR и CRD и не создает региональную структуру без достаточных полномочий. Сохраняет координацию регионального

				развития без создания нового напрямую избираемого административного уровня.
3. Без второго уровня для районов	Сильные примэрии и муниципии как региональные полюса, ADR для программ, ассоциации межобщинного развития для общих услуг (муниципализация, модели Эстонии и Дании)	Наиболее соответствует риторике «без посредников»; районные центры сохраняют роль полюсов	Наиболее глубокое изменение системы; зависит от успеха объединения	Устраняет административное посредничество между примэриями и центральной властью. Ликвидирует административный уровень II и переносит акцент на сильные примэрии, муниципии-полюса, межобщинное сотрудничество и ADR в сфере регионального развития.

Независимо от выбранного варианта решение должно быть принято прямо и аргументированно, с анализом затрат и конституционных оснований. Представленная модель такого выбора не делает. Кроме того, у всех трех вариантов есть общее условие: реальному региону необходимы собственные доходы, ассоциативный регион зависит от финансовой способности входящих в него примэрий, а модель без уровня II полностью опирается на сильные примэрии. Без фискальной децентрализации ни один из вариантов не сможет функционировать так, как задумано.

Рекомендации

Исходя из изложенного, мы формулируем следующие рекомендации, сгруппированные вокруг **4 обязательных условий реформы**:

1. Легитимность

1.1. Отложить внесение пакета в Парламент до завершения реальных консультаций по самой модели трех регионов, а не только по тексту закона.

1.2. Провести структурированные консультации продолжительностью не менее 60 дней с общественными слушаниями во всех 32 районах, с

участием CALM, районных советов и гражданского общества, в соответствии со ст. 4 ч. (6) и ст. 5 Хартии, завершив их публикацией итогового отчета, в котором будет указано, какие предложения были учтены.

2. Законность

2.1. Получить заключение Венецианской комиссии или Конгресса местных и региональных властей по законопроекту.

2.2. Разработать полноценную юридическую модель муниципия Тараклия до принятия рамочного закона.

3. Финансовая жизнеспособность

3.1. Провести оценку воздействия с конкретными цифрами: экономия, количество должностей, стоимость переходного периода и последствия для городов — районных центров.

3.2. Утвердить формулу финансирования до передачи учреждений, а не после нее.

3.3. Одновременно с территориальной реформой принять пакет фискальной децентрализации с конкретными цифрами и графиком: увеличить долю налога на доходы физических лиц, направляемую примэриям, и обеспечить его уплату по месту жительства; предусмотреть долю налога на доходы юридических лиц; ввести налог на имущество на основе актуализированной стоимости; утвердить прозрачную формулу выравнивания и установленную целевую долю собственных доходов. До тех пор любая мера налоговой политики, сокращающая местные доходы, в том числе предусмотренные проектом на 2027 год, должна сопровождаться расчетом воздействия для каждой административно-территориальной единицы и полной компенсацией.

4. Функциональность

4.1. Предусмотреть гарантии разграничения функций между ADR и регионами при отборе и мониторинге проектов.

4.2. Опубликовать исходные показатели и целевые значения реформы с последующим представлением ежегодных отчетов и проведением независимой оценки ее воздействия на услуги, местную автономию и территориальные диспропорции.